



DELIVER Logistics for Health
No Product? No Program.

1616 N. Fort Myer Drive
11th Floor
Arlington, Virginia
22209 USA
Tel: 703-528-7474
Fax: 703-528-7480
Web: deliver.jsi.com


John Snow, Inc.

ONTRACK

El Salvador

El Salvador está en camino a llegar a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos

El Salvador ya ha logrado resultados muy importantes en su esfuerzo para llegar a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos, o sea la garantía que todas las personas que desean utilizar anticonceptivos los puedan escoger, obtener y utilizar cuando quieran. Gracias al apoyo extendido por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el Ministerio de Salud de El Salvador (MDS) empezó hace poco a esforzarse para que se extienda el acceso a los anticonceptivos a todos, en particular mediante una distribución a nivel de las comunidades. También ayudó en la mejora del manejo de los insumos en los hospitales y clínicas por medio de entrenamientos a proveedores de servicios así como la implementación de un sistema de información del manejo logístico de los anticonceptivos. El próximo desafío para El Salvador en cuanto a lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos radica en que se tiene que volver auto-suficiente económicamente en su adquisición de productos de salud reproductiva. USAID está reduciendo progresivamente sus donaciones de anticonceptivos al país y provee asistencia técnica a fin de garantizar que el MDS podrá estimar con precisión las demandas de insumos anticonceptivos y manejar su propio presupuesto para cubrir esas demandas.

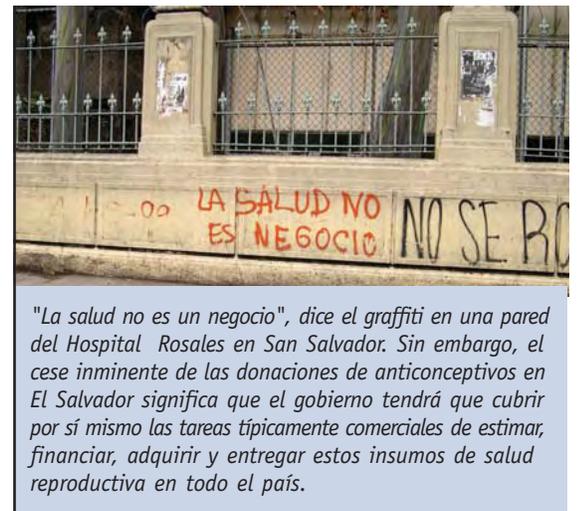
Satisfacción de la demanda de anticonceptivos

Basta con dar una vuelta por el perímetro del Hospital Rosales en San Salvador para entender la influencia que ha tenido el público salvadoreño en moldear la política nacional de la salud. Las paredes del hospital están cubiertas de graffiti con temas políticos como por ejemplo "La salud y el agua potable son derechos básicos" o "La salud no es un negocio".

Los métodos anticonceptivos constituyen una parte esencial de la salud pública. Aunque las tendencias políticas y religiosas tendieron a limitar los esfuerzos de planificación familiar hasta el final de los años '90, la tasa actual de prevalencia de anticonceptivos (es decir el número de parejas casadas o en unión libre que recurren a un método de planificación familiar) en El Salvador es de un envidiable 67%. Esta cifra se debe en gran parte a la esterilización de la mujer. En cuanto a los métodos no permanentes, los inyectables son ligeramente preferidos a los anticonceptivos orales. El ex Ministro de la Salud, el pediatra Dr. Herberth Betancourt, explica: "No solamente nos estamos comprometiendo con un acuerdo con USAID para adquirir anticonceptivos de forma independiente, sino que también tenemos un compromiso social con la gente de este país para satisfacer su demanda de insumos de la salud reproductiva".

Reducción de la dependencia de los insumos donados para lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos

Al reflexionar sobre el proceso de reducción de las donaciones de insumos anticonceptivos por USAID, Jorge Hernández Isussi menciona: "Cualquier viaje largo por carretera implica un posible desvío y unas maniobras cuidadosas para



"La salud no es un negocio", dice el graffiti en una pared del Hospital Rosales en San Salvador. Sin embargo, el cese inminente de las donaciones de anticonceptivos en El Salvador significa que el gobierno tendrá que cubrir por sí mismo las tareas típicamente comerciales de estimar, financiar, adquirir y entregar estos insumos de salud reproductiva en todo el país.

evitar accidentes". Hernández Isussi fue Director Ejecutivo de la Asociación Demográfica Salvadoreña, una filial de la Federación Internacional de Planificación Familiar, que también ha estado recibiendo donaciones de anticonceptivos de USAID. Su evaluación ofrece un resumen exacto de cómo el pensamiento estratégico ha evolucionado desde 1998, cuando se acordó por primera vez que era necesario que El Salvador se independizara de las donaciones si quería llegar a una disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos en el país.

El objetivo principal de la fase de reducción sigue siendo consistente desde su principio. USAID considera que su papel más valioso es el de proporcionar asistencia técnica y apoyo con el fin de llegar a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos, en vez de directamente comprar y donar insumos. Sin embargo, el tipo de ayuda que se requiere para una exitosa reducción de donaciones ha evolucionado en los últimos cinco años. Al principio, USAID consideraba que



El mantener un reporte fiable de datos ha constituido un desafío en El Salvador. Los reportes de distribución y los inventarios al día de las existencias disponibles son una parte esencial para garantizar que los establecimientos de salud siempre dispongan de la cantidad de insumos necesaria para responder a la demanda de los usuarios sin jamás llegar a almacenar tantos productos que se vayan a vencer en los mismos estantes.

reducir progresivamente el apoyo económico (y así aumentar gradualmente las adquisiciones por parte del Ministerio de Salud) daría al Ministerio la capacitación directa que necesitaba para administrar su propio programa de anticonceptivos.

Pronto se hizo evidente que para lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos, USAID necesitaría ayudar a El Salvador a construir su capacidad de estimar, financiar y adquirir productos. Eso resulta ser un proceso en progreso. PRIME II, el proyecto que provee apoyo logístico en El Salvador, indica que actualmente sus asesores pasan un promedio de cuatro días a la semana en el campo de acción capacitando y observando al personal de logística del sistema de salud pública. Aunque dicho personal es diligente en reportar el número y el tipo de anticonceptivos distribuidos a los clientes, el Ministerio de Salud está tratando de mejorar la calidad de los datos reportados. En realidad, los consultores de DELIVER que visitaron el Ministerio de Salud en junio del 2003 descubrieron que la falta de reportes hizo que se necesitara un colosal pedido de emergencia de unos 300,000 dólares americanos de todos los métodos (en especial Depo-Provera®) para evitar el desabasto en una gran parte de los establecimientos.

USAID añadió recientemente otro elemento nuevo en su planteamiento para lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos en El Salvador: la voluntad política. Está claro que la fase de reducción de donaciones a cual se quiere llegar no podrá ocurrir sin que se obtenga el compromiso del gobierno de El Salvador (y del Ministerio de Salud en particular), así como de otros colaboradores claves en la comunidad de planificación familiar Salvadoreña. A pesar de las dificultades presupuestarias que están afectando la disponibilidad de algunos medicamentos esenciales del país, el Ministerio ha tomado algunas medidas firmes para dejar de ser simplemente una agencia proveedora de servicios y convertirse en un defensor de la planificación familiar en El Salvador.

Algunas de esas medidas han sido:

- La creación en 1999 de un nuevo puesto adentro del Ministerio de Salud: Gerente de la Salud de la Mujer.
- El desarrollo de un programa ministerial de distribución comunitaria de anticonceptivos y de planificación familiar.
- La implementación de un sistema de información para la administración logística de los insumos anticonceptivos incluyendo un manual sobre la logística del programa, la capacitación del personal así como el monitoreo y la supervisión de la implementación del sistema.
- La introducción de dos indicadores directivos a fin de evaluar el sector de la salud pública en cuanto a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos: (1) el proveer el programa medido en Años-Protección-Pareja (APPs) y (2) el porcentaje de establecimientos de salud que mantienen por lo menos cuatro métodos de planificación familiar y cuyas existencias se encuentran entre los niveles mínimos y máximos recomendados.
- La firma de un acuerdo en 2004 indicando que el Ministerio de Salud adquiriera los insumos anticonceptivos por medio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- La asignación de suficientes fondos dentro del país para cubrir el 100% de sus necesidades de insumos anticonceptivos (suponiendo que los precios sean razonables, como es el caso en el acuerdo del FNUAP).



Alrededor del 47% de los usuarios de anticonceptivos en El Salvador reciben insumos gratuitos o subsidiados por parte del gobierno. Los obtienen en hospitales públicos, clínicas y centros de salud más chicos, al igual que de promotores de salud quienes realizan visitas a domicilio para entregar anticonceptivos.



La red Pro-Familia de establecimientos de salud y de farmacias con precios moderados está gestionada por la Asociación Demográfica Salvadoreña, una filial de la Federación Internacional de Planificación Familiar. La Asociación también dispone de un fuerte programa de distribución comunitaria de anticonceptivos para los servicios de planificación familiar.

Crear un sistema que se pueda adaptar a cambios

Mientras hay un fuerte consenso en El Salvador en cuanto a la idea que la adquisición por cuenta propia es un aspecto importante para lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos, las opiniones en cuanto al momento más oportuno de la fase de reducción siguen muy variadas y dependen en gran parte de un elemento en particular: si el Ministerio de Salud podrá comprar anticonceptivos a precios razonables. Un acuerdo de adquisición fue firmado entre el Ministerio de Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en febrero del 2004. Sin embargo, después de la elección de un nuevo presidente cuatro meses después, el Ministro de la Salud así como personal clave de su Ministerio fueron reemplazados. Todavía no está claro si la nueva administración implementará o no el acuerdo y otras iniciativas para lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos.

El previo Ministro de la Salud, el Dr. Herberth Betancourt, considera que los cambios en el gobierno nos recuerdan qué tan durables tienen que ser las políticas de planificación familiar y qué tan importantes han sido las iniciativas del Ministerio de Salud. Antes de las elecciones, a mediados del 2003, él comentó: "Necesitamos crear un sistema que podamos "vender" a aquellos sucesores en el Ministerio de tal manera que las inversiones de hoy sean protegidas y los beneficios sean mantenidos".

Los tres colaboradores claves de la planificación familiar en El Salvador

Aparte del sector privado, que representa una quinta parte de los servicios de planificación familiar en el país, existen tres fuentes proveedoras de anticonceptivos en El Salvador: el Ministerio de Salud (MDS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS). El MDS cubre el 47 % de las necesidades de anticonceptivos a nivel nacional, lo que equivale aproximadamente al porcentaje de salvadoreños que viven

debajo de la línea de pobreza. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Asociación Demográfica Salvadoreña son respectivamente responsables del 17 % y del 16% de la distribución de productos de salud reproductiva. Cada una de esas agencias esta acercándose a la fase de reducción progresiva de manera diferente.

1. El Ministerio de Salud

El Salvador tiene una superficie lo suficientemente pequeña para permitir el envío de insumos a todos los puntos de entrega en el país un día después de hacer el pedido. Sin embargo, también es la nación más densamente poblada del continente americano y tiene un sistema de salud pública bastante complejo. El sistema se divide en tres redes. Cada red tiene 28 regiones o SIBASI (Sistema Básico de Salud Integral), que a su vez se dividen en subregiones. Por ejemplo, el SIBASI de Cojutepeque atiende a 14 municipios mediante un hospital, tres clínicas, 11 unidades (centros) de salud y veintenas de promotores de salud a nivel local quienes hacen visitas a domicilio para dar asesoría y entregar personalmente insumos anticonceptivos. Cada SIBASI gestiona su propia porción del presupuesto nacional de adquisición de anticonceptivos; también tiene la responsabilidad de administrar sus existencias y de mandar reportes sobre el uso de productos al Ministerio de Salud.

Nora Quesada, Directora Regional de DELIVER para América Latina y el Caribe, empezó a colaborar con el Ministerio de Salud a mediados del 2001 a fin de desarrollar un presupuesto que cubriera las necesidades de los SIBASIs después de la fase de reducción progresiva de donaciones emprendida por USAID. Ella declaró: "Me sorprendió enterarme en ese entonces que el Ministerio de Salud no tenía un método estándar en cuanto a la asignación de presupuesto." Antes de ayudar a definir una estrategia específica de adquisición de anticonceptivos, Nora Quesada tuvo que establecer una serie de requisitos presupuestarios generales, cosa que hizo reuniéndose con varias unidades del Ministerio, incluyendo el de finanzas, adquisiciones y medicamentos esenciales. En

concreto, ella necesitaba saber cuáles eran los pasos necesarios para adquirir insumos médicos: ¿Cuánto tiempo tarda? ¿Con quién hay que comunicarse? ¿Cómo se aprueba el financiamiento del presupuesto nacional de salud con este fin? Como resultado directo de esta labor fue la realización con dos años de anterioridad de lo planeado del establecimiento por parte del Ministerio de Salud de un presupuesto para anticonceptivos; ese resultado constituye uno de los muchos logros estratégicos que el Dr. Betancourt atribuye al "Dejar que los procesos técnicos guíen las decisiones políticas."

2. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social proporciona atención médica a los trabajadores asegurados en El Salvador mediante sus 74 establecimientos de salud y sus 192 clínicas en las mismas empresas privadas. Su porción del mercado de planificación familiar salvadoreño aumentó un 2% entre 2001 y 2002, y podría incrementarse de nuevo si se aprueba una propuesta de ley que requiere que las personas que tienen criadas u otros empleados domésticos contribuyan al sistema de seguridad social.

En lo que se podría considerar como precursor exitoso de la reducción progresiva del Ministerio de Salud, USAID dejó de proporcionar asistencia en la adquisición de anticonceptivos al Instituto Salvadoreño del Seguro Social en mayo de 1998. Esta agencia (ISSS) reaccionó de tal forma que re-ingenio sus programas y estructuras a fin de enfrentarse a los rigores de la independencia presupuestaria, y ha continuado a satisfacer sistemáticamente las necesidades de planificación familiar de sus clientes. Los preparativos de la reducción progresiva de donaciones y ayuda del Ministerio de Salud parecen tener muy poco efecto sobre el Instituto del Seguro Social. Es importante observar que el alto costo de los productos limita la capacidad del Instituto del Seguro Social en asumir una porción considerablemente mayor del mercado de los servicios de salud reproductiva. Si el proceso de reducción actual implicara una segmentación del mercado o si el Ministerio de Salud necesitara ayuda, es poco probable que el Instituto del Seguro Social pudiera asumir mayor carga de clientes.

3. La Asociación Demográfica Salvadoreña

La Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS) es una filial de la Federación Internacional de Planificación Familiar que provee servicios de planificación familiar a costo reducido a un gran número de Salvadoreños de clase baja-media. Gracias a la ayuda de insumos anticonceptivos por parte de la USAID, la red de establecimientos de servicios de salud de la ADS (un hospital, nueve clínicas, tres farmacias y ocho laboratorios) y su programa de distribución comunitaria de anticonceptivos (DCA) han operado bajo el nombre Pro-Familia desde hace más de 35 años.

La Asociación Demográfica Salvadoreña y USAID/El Salvador establecieron un plan de reducción en la compra de insumos anticonceptivos que requiere que la ADS compre el 15% de sus necesidades de insumos en 2003, el 85% en 2004 y el 100% en 2005. Ya que sus existencias eran suficientes, la ADS no tuvo que comprar insumos en el 2003 y sólo pidieron

200 unidades de Norplant® en el 2004. Sin embargo la adquisición en el futuro de los anticonceptivos orales Lo-Femenal® y Duofem® a precios bajos presenta un reto grande para la ADS ya que la mayoría de sus servicios de planificación familiar se proporcionan mediante un programa de distribución comunitaria de anticonceptivos (DCA). La Asociación Demográfica Salvadoreña necesita ayuda para poder identificar fuentes fiables y de costo accesible para la adquisición de esos productos.

La disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos en balance

Es obvio que si El Salvador quiere mantener una disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos sin ayuda en su adquisición, el Ministerio de Salud del país necesita poder acceder a anticonceptivos a largo plazo a precios razonables. Para poder responder a la demanda actual a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en cuanto a insumos de planificación familiar en establecimientos de salud, el costo involucrado sería de unos 1,7 millones de dólares americanos para el año que viene. Al recurrir a fuentes locales, el costo sería seis veces mayor, o sea unos 6,3 millones de dólares americanos. Esos costos van mucho más allá del presupuesto del Ministerio. Sin embargo, la Asamblea Nacional Salvadoreña todavía no ha ratificado el acuerdo de adquisición firmado en febrero del 2004 entre el Ministerio de Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). En su lugar, el departamento legal del Ministerio está debatiendo la aplicabilidad de una ley de larga duración indicando que las adquisiciones de productos por el gobierno se tienen que realizar en el mismo país proveedor, siempre y cuando sea posible.

La experiencia de El Salvador nos sirve de lección para entender mejor el proceso de disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos. Los preparativos exitosos del país en cuanto al proceso de reducción de donaciones indican que falta mucho trabajo por delante en (1) establecer un consenso sobre la necesidad de cambio, (2) crear una infraestructura política y física para asegurar la disponibilidad de los insumos y (3) mejorar las habilidades de los colaboradores. Por otra parte, los precios de insumos de salud reproductiva en el sector privado actual todavía pueden presentar obstáculos muy serios. A fin de cuentas, los esfuerzos realizados por El Salvador para reducir su dependencia de las donaciones de anticonceptivos llegarán a un mejor resultado a corto plazo si depende de una sola fuente de adquisición, o sea a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Habría quien diga que la dependencia de un sólo proveedor no es una manera de llegar a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos, pero ¿quién tiene una mejor propuesta?

D

DELIVER

John Snow, Inc.

1616 N. Ft. Myer Drive, 11th floor

Arlington, VA 22209 USA

tel.: 703-528-7474 • email: deliver_pubs@jsi.com

Veán la página web de DELIVER en: www.deliver.jsi.com

November 2004

